

ЗОРА ЖИВАНОВИЋ
СЕНИША ТРКУЉА*

СТРАТЕГИЈА КАО ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТ†

Апстракт: Неоспорна потреба за планирањем, као процесом којим се, у извесној мери, може утицати на будућност, изнедрила је један облик ове активности, који неизоставно носи карактеристике опшности, флексибилности и прилагодљивости времену, односно простору на који се односи. То је стратешко планирање. У његовој основи је настојање да се ускладе различите компоненте развоја, као и да се предложена решења успешно имплементирају. У просторно планерским круговима су присутне значајне различитости у схватању пре свега појма "стратегија", а последично и њене форме, садржаја и циља израде као планског документа, односно очекиваних резултата. У том смислу, рад је посвећен тумачењу различитих приступа стратешком планирању у Србији, односно указивању на предности или мане појединих.

Кључне речи: планирање, стратегија, развој, циљ

Abstract: The need for planning, as a process through which the future can be influenced to a certain extent, gave a new form of this activity, that has characteristics of generalisation, flexibility and adaptability in time and in space which it refers to. That is strategic planning, which tends to coordinate the variety of development components and has for its aim successful implementation based on planning objectives. In the practice of spatial planning in Serbia, important differences can be recognized in perception of the term "strategy" as a planning document, and in consequence differences in perception of its form, content and aim. In that sense, this paper is dedicated to the interpretation of different approaches in strategic spatial planning in Serbia and it points out strengths and weaknesses of those approaches.

Key words: planning, strategy, development, objective

Увод

Појам "стратегија" дефинисан је на различите начине. Једно од објашњења, чини се најпримереније контексту у коме се овај термин користи у просторном планирању је: **"стратегија је усклађивање акција да би се постигао неки циљ"** (Larousse, 1995). Стратегија је у српском језику првенствено војни термин и односи се на вештину ратовања (Вујаклија М., 1991). Дакле, она представља вештину, уз помоћ које се савлађују одређене препреке како би се дошло до циља. У савременом језику реч стратегија је добила шире значење. Такође, постало је уобичајено коришћење атрибута стратешко уз реч планирање.

Свако планирање представља покушај обликовања будућности према људским потребама. Важност и вредност планирања доказује се управо његовим резултатима. Значај термина "стратешко" могао би бити управо у наглашеној намери да се постављени циљеви реализују, односно предложена решења

* Зора Живановић, асистент приправник, Географски факултет 3/3, Београд

† Мр Сениша Тркуља, стипендиста Министарства науке и заштите животне средине.

† Рад представља резултате истраживања пројекта 146010 које финансира Министарство науке и заштите животне средине Србије.

успешно имплементирају, јер у супротном, процес планирања остаје бесмислен и сам себи сврха. Поред постизања циља, значај стратешког приступа, који произилази из наведене дефиниције стратегије, је усклађивање различитих интереса, тј. акција које задовољавају те интересе, неретко супротстављене, те њихово усклађивање представља један од основних изазова у процесу планирања. Суштинска карактеристика стратешког планирања јесте **ширина** и **свеобухватност**, односно **општост**, из које би требало да проситекне практична **прилагодљивост** токовима и ефектима развојних процеса и структурних промена, уз могућност односно способност њиховог усмеравања.

Стратешко планирање

Све већа пажња која се посвећује овом облику планирања, како у свету тако и у Србији, огледа се и у настајању великог броја различитих планских докумената који носе атрибуте стратешког. На основу различитих критеријума, "стратегије" као планске документе, могуће је различито класификовати.

Према нивоу општости постоје:

- секторске стратегије
- интегралне стратегије

У Закону о планирању и изградњи, секторске стратегије се могу препознати под називом "шеме просторног развоја". Како је законодавац дефинисао: Шеме просторног развоја су плански документи којима се ближе одређује просторни развој појединих области за које су основе просторног развоја утврђене у Стратегији просторног развоја Републике Србије и то: високог образовања и научно-истраживачког рада; културе; здравства и социјалне заштите; информација и телекомуникација; мултимодалног транспорта; рударства и енергетике; капиталне привреде; природних и руралних подручја; спорта и рекреације.

Неки од релевантних стратешких докумената Владе Републике Србије су:

1. Стратегија подстицања страних улагања, 2003.
2. Стратегија смањења сиромаштва, 2003.
3. Стратегија решавања проблема избеглих и расељених лица у Србији, 2002.
4. Стратегија развоја малих и средњих предузећа и предузетништва до 2008, 2003.
5. Стратегија запошљавања, 2005.
6. Стратегија развоја пољопривреде, 2005.
7. Стратегија развоја енергетике, 2005.

Такође, на регионалном нивоу постоје три стратешка развојна документа:

- регионална социо-економска стратегија развоја Шумадије и Поморавља, 2005
- регионална социо-економска стратегија развоја Баната, 2005
- регионална социо-економска стратегија развоја Јужне Србије, 2005

Међутим, оно што је као плански документ далеко интересантније за просторно планерску струку јесу **интегралне стратегије**, чији је основни задатак остваривање циљева хоризонталне и вертикалне интеграције. Основни циљеви хоризонталне интеграције су: економска ефикасност, социјална једнакост, територијална равномерност и заштита животне средине, док су основни циљеви вертикалне интеграције повезивање локаног, регионалног, националног и

трансационалног нивоа. У Србији су присутне различите варијанте стратешких докумената са интегралним приступом.

Стратешки документи са интегралним приступом

Различитост схватања синтагме "стратешко планирање" у стручним и компетентним научним круговима довела је до различитих тумачења, објашњења, и коначно до различитих резултата који су опредмећени кроз документе који имају различите називе и садржаје, али им је заједничка реч "стратегија". У даљем раду презентираћемо две врсте стратешких докумената са интегралним приступом. То су: документи дефинисани законом и документи ређени у сарадњи са међународним институцијама.

1. Стратешки документи дефинисани Законом о планирању и изградњи

Схватање важности стратешког планирања потврђена је важећим Законом, којим је заправо прописана обавезност израде "Стратегије развоја планског подручја" као прве фазе израде планског документа (Стратегија просторног развоја општине Смедерево, 2004; Стратегија развоја планског подручја посебне намене инфраструктурног коридора Београд – Јужни Јадран, 2005). Такође, планирање на националном нивоу добило је врло наглашену конотацију стратешког, преименовањем назива документа који треба да постоји на нивоу државе из "Просторни план Републике Србије" (по Закону из 1995.) који је усвојен 1996. године у „Стратегија просторног развоја Републике Србије" (по Закону из 2003.) чијој се изради није приступило. Регионални ниво планирања у Србији прилично је неразвијен, што се огледа и у постојању свега два регионална просторна плана: Регионални просторни план Колубарског округа, рађен након земљотреса који је ово подручје погодио 1999. године и Регионални просторни план административног подручја Београда који је усвојен 2003. године, а за који је рађена Стратегија заштите просторног уређења и развоја као прва фаза израде плана.

На локалном нивоу такође је афирмисан овај облик планирања, прописивањем израде "Стратегије развоја планског подручја", као прве фазе израде просторног плана општине. Полазни основ за израду стратегије јесу секторске студије и експертизе које обухватају анализу стања, дефинисање политике развоја и просторне аспекте развоја. Стратегија развоја планског подручја садржи, нарочито: интерпретацију резултата анализе постојеће документације за планско подручје, као и резултата урађених експертиза по различитим областима; опис стања, потенцијала и ограничења на планском подручју; предлог основних и посебних циљева; предлог основних правила коришћења, уређења, заштите и развоја планског подручја; евиденцију и могућност решавања конфликта у простору на принципима одрживог развоја; варијанте развоја; смернице за избор приоритета и приоритете развоја; друге елементе који су од значаја за израду просторног плана. (Правилник о садржини и изради планских докумената, Члан 31-33. "Службени гласник РС", бр. 60/2003).

Како је законодавац прописао: "На основу стратегије развоја планског подручја, по обављеној стручној контроли, усаглашавају се ставови надлежних министарстава, посебних републичких организација, органа територијалних

јединица, локалне самоуправе, као и корисника простора, ради рационалнијег завршетка израде и доношења планског документа".

Законски рокови за доношење просторних планова на општинском нивоу углавном нису испоштовани. Врло мали број општина је стигао и до фазе у којој се ради стратегија. Разлози су како у незавидној економској позицији у којој се налази већина општина, тако и у незаинтересованости, необавештености и несхватању значаја доношења планских докумената, од стране представника локалне власти.

Оно што унеколико отежава овај посао, а такође и чини израду сваког документа ове врсте новим изазовом, јесу врло различите почетне позиције у којима се налазе општине, односно третирана подручја, у моменту када одлуче да приступе дефинисању своје политике будућег развоја.

Стога је неопходно приликом стратешког планирања развоја различитих територија применити различите методологије, прилагођене конкретном простору.

2. Стратешки документи рађени у сарадњи са међународним институцијама

У Србији је у последњих пет година присутан велики број међународних институција које помажу закаснелу и специфичну транзицију ове европске земље. Улажу се одређени напори и финансијска средства како би се у Србији примениле методологије коришћене првенствено у другим источно-европским земљама, али и у осталим земљама развијеног и неразвијеног света. Неке од институција које преносе стечена искуства, често као иновативна, су: Европска агенција за реконструкцију (представник ЕУ у СЦГ), разне агенције Уједињених нација (УНДП, УН Хабитат, УНОПС), Швајцарска развојна агенција (СДЦ), УСАИД, ГТЗ итд. у сарадњи са домаћим институцијама (министарствима, институцијима, заводима, агенцијама, предузећима).

Стратешки приступ у овој врсти докумената укључује:

- повезивање дугорочне визије са средњорочним циљевима и краткорочним акцијама
- хоризонталну повезаност између сектора, која омогућава координисан и интегралан приступ развоју
- вертикалну повезаност, тако да локалне, националне и глобалне политике, развојне активности и власт буду подршка једно другом
- партнерство између јавног и приватног сектора, уз сарадњу са невладиним организацијама, јер је проблем превише комплексан да би га нека од ових група решила самостално радећи
- синтезну табелу са резултатима SWOT анализе у којој се наводе унутрашње и спољашње погодности и ограничења

У овим документима се разликују две основне врсте планирања: стратешко и акционо, где се стратешко везује за средњорочно и дугорочно, а акционо за краткорочно планирање. Стратегија представља начин како остварити визију, користећи резултате SWOT анализе. Визија представља кратак опис жељене будућности. Она би требало да даје одговор на питање шта подручје за које се ради стратешки план треба да постигне за 3, 5, 10 или више година, тј. за период за који се стратегија ради. Визија се дефинише кроз партиципативни приступ, постизањем консензуса између различитих актера развоја дотичног простора.

Акциони планови, пројекти и програми, као најнижи ниво планирања, су типични за ову врсту стратешких докумената. Кроз њихово присуство се конкретизује имплементација постављених циљева. У том смислу наведена методологија се значајно разликује од стратешких докумената рађених као прва фаза просторних планова, не само зато што садржи детаљну разраду стратегије кроз конкретне програме, односно акционе планове, већ пре свега зато што промовише и афирмише стратешки приступ и на најнижем нивоу планирања.

Дилеме у вези са стратешким планирањем

Мишљења смо да би требало бар идентификовати, споменути, ако не и разрешити следећу дилему: термини "стратегија" и "планирање," можда су мање комплементарни а више слични. Наиме, можемо поставити питање: какво је то планирање, ако није стратешко, ако смо већ напред истакли да и планирање на најнижем нивоу, мора имати интегрални приступ и карактеристике стратешког. Стога може деловати излишно коришћење термина стратешко уз термин планирање. Постављену дилему поткрепићемо и поређењем горе наведене дефиниције појма "стратегија" са једном од дефиниција планирања: "Планирање је процес путем којег се бира одређени правац акција да би се постигли постављени циљеви". (Перишић Д., 1985)

Такође, овом приликом можемо поставити питање да ли је исправно само у првој фази планског процеса, као што је то Законом прописано, инсистирати на доношењу стратешког документа, или читав процес треба да носи особености стратешког планирања.

Из досадашње праксе може се доћи до закључка да су стратегије рађене као прва фаза израде просторног плана општине често обимни и детаљни документи. Можда би, у техничком смислу, била корисна сугестија да се, посебно уколико је аналитичко-документациона основа обимна, она издвоји као посебан документ, а да се стратешке смернице развоја конкретизују у једном документу, прилагођеном и садржајем и обимом корисницима којима је намењена.

Исто тако може се поставити питање: где је граница између стратегије и просторног плана? И која је суштинска разлика између ова два документа? Просторни план као финални документ планског процеса по својим карактеристикама носи у себи стратешки приступ јер се заснива на документу који се дословно зове "Стратегија просторног развоја". Стога постоји и јака веза између стратешких докумената које раде међународне институције и праксе просторног планирања дефинисане Законом.

У контексту ове дилеме наводимо једну значајну разлику: стратешки документи рађени као прва фаза просторног плана не садрже намену земљишта јер ће она бити разрађена у просторном плану и плановима нижег реда (урбанистичким), док се стратешки документи рађени у сарадњи са међународним институцијама позивају на намену земљишта из постојећег плана и на основу тога формулишу акционе планове.

Принципи стратешког планирања

На основу анализе постојећих стратешких докумената могуће је издвојити њихове заједничке карактеристике.

За израду једне интегралне стратегије пожељно је постојање претходно урађених секторских стратегија, с тим што не треба занемарити интегрални приступ који је неопходан и приликом израде сваке секторске стратегије.

Стратегија, као документ оријентационог карактера, не сме се заснивати на крутим и искључивим ставовима, свеобухватној и сувише детаљној анализи, теоретској ригорозности и практичној неопредељености. (Дерић Б., Смиљанић З., 2004.)

Основни циљеви јасно конципиране и дефинисане стратегије, као документа који има развојне и (потенцијално) управљачке претензије, су:

- активирање расположивих ресурсе, пре свега, људских
- покретање економског развоја
- отклањање социјалних поремећаја
- спречавање нарушавања квалитета животне средине

У структури стратешког документа би требало да се налазе:

- положај, просторни обухват и специфичности третираног подручја
- извод из постојеће планске документације
- основне одреднице стратегије које се односе, како на анализу фактора савремених процеса (транзиције, либерализације, приватизације, демократизације, глобализације итд.) тако и на анализу расположивих развојних (природних, људских и капиталних) ресурса
- релативизација супротних интереса
- скицирање могућих сценарија (варијанти) развоја
 - стагнантни – реално-песимистичан, опрезан
 - пожељни – оптимистичан, са надом да се ограничења превазиђу
 - одрживи – свестан ограничења природе, економије и друштва
- дефинисање приоритета
- остваривање стратегије, кроз дефинисање мера и инструмената развојних политика: институционално-организациона, финансијска, информационо-комуникациона итд.

Закључак

Без обзира на чињеницу да се стратешки документи често методолошки разликују, оно што би се могло издвојити, као заједничка карактеристика свих јесте примењени метод анализе и синтезе, са напоменом да неки акценат стављају на аналитичко документационо основу, а други на синтезно сагледавање стања и дефинисање оптималних решења, која ће поспешити развој посматране територије.

Основна поставка стратешког планирања је да су дугорочни развојни процеси, као процеси квалитативно-квантитативних структурних промена, релативно устаљени, што не значи и стабилни, па их је могуће условно предвиђати, сагледавати, планирати и усмеравати.

Како се ваљаност сваког рада доказује оствареним резултатима, то би стратешко планирање требало резултирати прилагођавањем будућих развојних процеса потребама корисника простора на коме се они одвијају и њиховим усмеравањем у жељеном правцу.

"Вредност квалитетно формиране стратегије развоја огледа се и у њеној практичној применљивост, која би требало да резултира неутралисањем

постојећих ограничења и очекиваних проблема, као и могућношћу адекватне разраде кроз планска документа нижег реда, односно студије економског, еколошког или социјалног карактера, итд. Смисао стратегије и јесте њено трансформисање у одговарајуће дугорочне програме и пројекте развоја, који ће бити економски подобни и еколошки прихватљиви. Таква констатација, од стратегије не захтева потпунију разраду ових докумената, већ само њихову идентификацију, узајамну развојно-структурну условљеност, временску синхронизованост и просторну интегрисаност." (Дерић Б., Смиљанић З., 2004)

ЛИТЕРАТУРА

- Дерић Б., Смиљанић З., (2004): **Одреднице одрживог развоја локалних заједница**. Зборник радова "Планирање развоја локалне заједнице", Београд.
- Стратегија просторног развоја општине Смедерево**, Дирекција за изградњу, урбанизам и грађевинско земљиште ЈП Смедерево, Смедерево 2004.
- Стратегија развоја планског подручја посебне намене инфраструктурног коридора Београд – Јужни Јадран (деоница Београд – Пожега)**, радна верзија, ЦИП, Београд 2005.
- Стратегија локалног одрживог развоја**, Стална конференција градова и општина, Београд 2005.
- Larousse de poche – Dictionnaire – Noms communs, Larousse, Paris 1995.
- Вујаклија М., (1991): **Лексикон страних речи и израза**. Београд.
- Перишић Д., (1985): **О просторном планирању**. Београд
- Правилник о садржини и изради планских докумената, "Службени гласник РС", бр. 60/2003
- Закон о планирању и изградњи, "Службени гласник РС", бр. 47/2003

ZORA ŽIVANOVIĆ
SINIŠA TRKULJA

Summary

STRATEGY AS A PLANNING DOCUMENT

As strategic planning is a way of planning which is an important activity nowadays, in this article we analysed the forms of its appearance in planning practice in Serbia. First of all, it is obvious that more types of planning documents are called strategies. By the level of generality, those are sectoral and integrated strategies.

Integrated strategies are especially interesting for spatial planning. Therefore they are analysed more in details presenting different types of integrated strategic documents. Following different methodologies of their elaboration, two basic groups are identified: strategies elaborated in accordance to the Law of planning and construction, and those which are methodologically shaped by international institutions. Clear differences between those two types, but also similarities, indicate some basic characteristics of strategic planning as a choice of the contemporary planning theory and practice. Also, by comparing of the above mentioned documents, some dilemmas linked to this topic are highlighted. The fact is that the strategy, as the first phase of a planning document, contains general development guidelines without their further elaboration (which should be done in spatial plans and other subordinate plans). On the other hand, documents elaborated following the methodology of international institutions use the strategic approach which is leading to the action plans as the implementing instruments of the planning process.

Based on the analysis of advantages and weak points of planning documents, we formulated a model for the content and basic goals of one clearly defined strategy, as a document with development and (potentially) governance streamings.

By taking into account the proposed suggestions, it is possible to enrich and improve the content of strategy as a planning document. This article can give some useful inputs for the strategic planning practice in Serbia.